

大数据时代的 地方政府治理研究

——数据开放、流程再造、行政决策

邓崧 ◎ 著



云南
大学
出版
社
YUNNAN UNIVERSITY PRESS







大数据时代的地方 政府治理研究

——数据开放、流程再造、行政决策

邓 崧 著



云南大学出版社
YUNNAN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

大数据时代的地方政府治理研究：数据开放、流程再造、行政决策/邓崧著. — 昆明：云南大学出版社，2017

公共管理类专业基本教材

ISBN 978 - 7 - 5482 - 3186 - 8

I. ①大… II. ①邓… III. ①地方政府—行政管理—中国—高等学校—教材 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 285238 号

大数据时代的地方政府治理研究——数据开放、流程再造、行政决策

邓 崧 著

策划编辑：张丽华

责任编辑：李 红

装帧设计：王娅一

出版发行：云南大学出版社

印 装：云南大学出版社印刷厂

开 本：787 mm × 1092 mm 1/16

印 张：9

字 数：176 千

版 次：2017 年 12 月第 1 版

印 次：2017 年 12 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5482 - 3186 - 8

定 价：26.00 元

社 址：昆明市一二一大街 182 号（云南大学东陆校区英华园内）

邮 编：650091

电 话：(0871) 65033244 65031071

E - mail: market@ynup.com

本书若发现印装质量问题，请与印厂联系调换，联系电话：0871 - 65033247。

总 序

20 世纪 70 年代末期，在西方，由于经济滞胀和政府管理失败的出现，引发了一场声势浩大的政府管理改革运动。这场政府改革运动随之在世界范围展开，至今，仍在世界范围内以特有的方式走向深入。

从政府管理的角度看，这场政府改革运动与传统的政府改革最大的不同，不仅在于现实条件下更加深入地认识政府与市场、政府与社会的关系，确定现代市场经济条件下的政府职能，即解决政府干什么的问题，更在于行政职能的输出方式，即在政府的行政方式上进行探索，着重解决政府如何干的问题。这一场政府改革解决了政府在市场经济条件下如何履行好自己的职能的问题，相当程度上是整个改革的一个主要内容和重大突破，其基本逻辑是在强调政府管理的目标与价值的基础上，加强对公共产品属性的认识，确认私人和市场参与公共产品生产和提供的必要与可能，进而创新政府管理的方法与技术，在现实中整合社会资源以满足公共需求^①，从而回应公众的基本生活需求和社会经济发展的需要，并在一定程度上治理了传统政府难以应对的问题，即政府机构的“精简——膨胀，再精简——再膨胀”的怪圈。

政府存在的基本要求，就是处置公共事务以满足公众需求，促进社会发展，而政府管理公共事务的方式，就是公共管理模式，它由公共管理过程中各公共产品提供者功能的定位、参与程度和参与方法等基本要素构成。在人类已有的公共管理实践中，主要出现过在公共产品的提供中政府为主并有限投入的公共管理保护模式、政府全面负责乃至完全垄断的干预模式、政府与社会和市场合作的市场模式^②，因此，公共管理模式本质上是在公共管理过程中存在或可供选择的政府与市场、政府与社会的分工方式。无疑，自从 20 世纪 30 年代中期

① 崔运武．当代公共产品的提供方式与政府责任 [J]．思想战线，2005（1）．

② 郎佩娟．公共模式研究 [J]．政法论坛（中国政法大学学报），2002（1）．

第一次世界经济危机以后,以政府对经济和社会的全面干预为起点和标志,随着行政国家的出现,在政府作为公共事务主要甚至是唯一管理者的情况下,现实的公共管理模式就是典型的干预模式或垄断模式。然而,自20世纪70年代以来,政府管理变革的结果就是公共管理模式的变革,公共管理市场模式的出现和成长。^①正是在这一现实变革的基础上,基于理论与实践的互动,尽管人们对当前是否已有一个不同于传统的公共行政的新的公共管理理论的出现存在不同的观点,但可以肯定的是,正是现实变革的推动和新的公共管理理论的迅猛发展,越来越多的人基于对范式的深入理解,认为即便不提公共管理已是一个新的理论或学科,但至少已是一个正在成长的新的研究范式。这一点,在我国,从20世纪90年代中期教育部规定的学科专业目录的调整以及近期社会科学研究及管理部门的及时调整,也足以说明。

在当代中国,自1993年于社会主义市场经济体制改革以来,可以说正是得益于社会主义市场经济体制改革的展开和深入以及社会主义市场经济体制的初步确立,公共管理模式的转换已成为一个不以人的意志为转移的客观进程。概言之,这一客观进程的内在逻辑是,一方面,社会主义市场经济体制改革的逐步深入,导致了公共需求的日益丰富和复杂,对政府公共管理的方式提出了新的要求。另一方面,社会主义市场经济体制改革的展开和深入,使作为公共管理模式从干预走向市场的重要因素——以民间组织或非营利组织为基本组织形式的社会(公民社会),相当程度上从无到有,不断发展,而党中央和国务院及时认识了当代中国公共需求的发展变化,把握了公共管理发展的内在逻辑,因而随着改革的深入,提出必须以社会主义市场经济运行的基本要求来确定政府职能,必须大力培育和发展社会中介组织,并且制定了一系列促进民间组织发展的方针和政策,要求加强社会管理和公共服务职能,提出要努力提高干部和公务员的现代公共管理素质,建立一个既与当代公共管理发展总体趋势相一致,又符合中国特点的新型公共管理体制。一句话,当今中国,公共管理模式的转换已是一个不争的现实。

正如当代西方的“新公共管理”在实践上与传统的公共行政或公共管理有明显的不同,在理论与实践的互动中形成了对传统的公共行政理论进行重大变革,进而形成“新公共管理理论”一样,当代中国公共管理模式的转换作为一种在中国出现的客观现实,一种在中国未曾有过新的公共管理实践,它对能够对这一实践做出解释并做出进一步改革进行导引的理论的构建提出了要求。正因为如此,在当代中国的社会科学领域,自20世纪90年代中期至今,公共管

^① 崔运武.公共事业管理概论[M].北京:高等教育出版社,2006.

理研究已成为一个理论热点，一个正在探索的理论面向现实的重要领域。

二

在当代中国，对公共管理理论的探索，我们认为基本目标有以下两方面：

第一，总结当代世界公共管理变革和理论的发展成果。具体言之，即审视当代世纪范围内，尤其是 20 世纪 70 年代末期以来政府管理改革先行国家公共管理改革的实践，总结其经验和教训，研究其新公共管理理论之所以产生的动因、理论发展的脉落，如从管理主义、公共选择理论，到新公共管理理论，再到治理理论、新公共服务理论内在的发展逻辑与现实影响因素。在把握当代世界范围内公共管理变革的基本趋势，追踪理论发展前沿的基础上，探求公共管理中具有普适性的因素，本着“他山之石，可以攻玉”的原则，促进当代中国公共管理变革及理论的发展。

第二，探索有中国特色的，能对中国公共管理实践有解释、说明和预测作用的公共管理理论。当代中国的公共管理，是对当代中国公共事务进行协调和控制的过程。这一过程是基于中国文化传统的发展，在当代中国特定的社会经济发展条件下，在有特色的社会主义政治制度下，在中国共产党的领导下展开的，是公共管理有中国特色的一种管理模式。因此，对当代世界范围内公共管理理论的追踪和研究，归根到底，就是要探索有中国特色的公共管理理论，尤其是要通过这一理论的探索和建构，对改革开放以来我国经济高速且持续增长、社会稳定、民主进步、人民群众不断增长的物质和文化需求得到满足、公众生活质量不断提高的这一“中国模式”做出令人信服的解释和说明，为未来的进一步发展基于公共管理做出有价值的预测。

如何展开这一探索，从理论建构的角度看，我们认为最基本的就是要在学科综合的基础上来进行。当代公共管理理论的产生和发展，正如人们所公认的，它的关注焦点由“内部取向”转变为“外部取向”，由重视机构、过程和程序研究转向重视项目、结果与绩效的研究，从而使战略管理、管理的政治环境、项目执行、绩效评估、公共责任及公共管理伦理成为核心问题；它倡导的管理理念，其中心问题是“如何提供公共利益和服务”；它提供的一整套管理的方法和技术，则是十分注重在处理公共管理问题尤其是政府与市场、企业与社会关系时，提供一整套不同于传统公共行政学的新思路与新方法。

而这一切之所以成为可能并形成一种较完整的知识体系，则是由于它的知识基础，即公共管理学作为一种广泛和综合的知识框架，把当代经济学、管理学、政策分析、政治学和社会学等学科的知识与方法融合到公共部门管理尤其

是政府管理的研究中。因此,要追踪研究当代世界的公共管理知识,尤其是要建构有中国社会主义特色的公共管理理论,必须走一条以政府为主要研究对象,但又不局限于政府,以公共行政学为基本视野,但又必须同时以公共事务管理为核心,基于公共管理又必须逸出公共管理,逸出公共管理又必须回归公共管理的多学科研究路径。

三

云南大学在国内公共管理理论探索者的行列中不是先行者,但肯定是一个积极的、孜孜不倦的参与者。

云南大学有较悠久的历史和政治学和行政学的研究历史。1923年云南大学正式建立后,即于1925年建立了政治学系,展开了政治学和行政学的探索。中华人民共和国成立后,云南大学的政治学和行政学走过的是和其他兄弟院校一样的历程。改革开放后,云南大学迅速恢复了政治学学科,并于20世纪80年代初结合地方社会经济发展的需要,开办了少数民族干部行政管理大专班。这一行政管理干部大专班沿至20世纪90年代末,在为云南省培养了大批合格少数民族行政管理干部的同时,也促进我们对行政管理理论和教学的探索。1986年,云南大学获得了政治学理论硕士授权,即在这一专业中根据当时学科划分的要求,开设了行政学方向,培养行政管理方面的高级专业人才。随着国家学科专业调整,云南大学先后获得了行政管理本科专业和硕士点授权,开展了行政管理专业教育。

1999年,随着世界范围内公共管理模式的变革和我国社会主义市场经济体制改革的步步深入,正在成长的公共管理学科展现出了前所未有的蓬勃生机。由于云南省社会经济发展的需要,公共管理这一高度整合的新兴学科成为社科领域的一个显学,云南大学依托学校既有的相关学科优势资源,以原政治学与行政管理学系为基础,于1999年7月正式建立了公共管理学院,云南大学公共管理学院也得以成为全国第一个正式建立的公共管理学院,在追踪、关注公共管理理论的过程中,逐渐具备培养新型的、具有公共管理理念、掌握当代公共管理技术和方法的、多学科、交叉型、复合型、应用型人才的条件。

云南大学公共管理学院建立后,我们积极展开公共管理学科建设。我们的建设战略,一是以行政管理学科建设为基本支撑;二是积极将教学与研究相结合、理论与实践相结合、科学研究与教学研究相结合。因而“九五”期间,行政管理学科被列为云南省重点建设学科。在复旦大学等高校的支持下,我们行政管理重点学科建设获得了极大的发展,获得了一大批国家社科基金、教育部

基金、教育部青年教师奖基金、国家新世纪重大教改项目等，并于2003年获得了MPA教育授权，2005年获得了行政管理博士授权，并建立了省部共建的公共管理实验教学中心。

“十一五”伊始，我们得益于正在深入发展的改革现实对公共管理的需求，基于我们从“九五”开始的以行政管理为基础的学科建设，以公共管理学科建设为目标——一个以公共管理为核心，一个更加综合的学科整合建设，即公共管理学科建设，被列为云南省“十一五”重点建设学科。我们基于公共管理的学科特点和基本内涵，确定了公共管理理论与公共事业管理、公共政策与地方政府治理、公共经济与政府理财、区域高等教育发展与管理、电子政务五个建设方向，从更宽广的视野或学科入手，依赖于以往建设的基本路径，展开了新的积极探索。而在“十二五”即将启动之际，根据以项目带动学科加强学科建设的相关要求，我们的“区域公共服务的体制与技术及公共危机管理能力研究”项目被列为云南大学“211”工程三期重点学科建设项目，从而使我们对公共管理理论的追踪和探索有了新的更高的平台。

为了记录和展现我们的探索成果，我们编辑了“公共管理类专业基本教材”。当然，尽管当今世界已是一个信息社会，资讯的传递和使用已非传统社会可比，但由于原有的学科基础和研究力量，以及受地域等条件所限，我们对当代公共管理理论的追寻和探索难免前瞻与后顾并存、深刻与肤浅共融。但我们以为，对一个在诱人的但实际上又充满艰难、困惑，迷宫般的思想殿堂里的探索者而言，或许同样重要的不仅仅在于所得，还在于有一种为理想而追求的锲而不舍的探索精神，一种为中国公共管理理论发展贡献一得之愚而带来的创造的欢乐。

是为序。

崔运武

2017年12月于昆明

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 问题的提出	(1)
第二节 研究方法	(2)
第三节 研究思路和主要内容	(2)
第二章 大数据概述	(4)
第一节 大数据的概念	(4)
第二节 大数据的特征	(4)
第三节 大数据带来的挑战	(5)
一、个人隐私暴露	(5)
二、用数据预测犯罪	(5)
三、对数据的过度依赖	(6)
第四节 大数据的应用实践	(6)
一、大数据之商业实践	(6)
二、大数据之政府实践	(8)
第五节 大数据与政府治理研究综述	(9)
一、国内研究	(9)
二、国外研究	(12)
第三章 大数据与地方政府协同治理	(14)
第一节 政府协同治理的概念	(14)

一、政府协同治理的概念	(14)
二、政府协同治理的特点	(15)
第二节 政府协同治理现存问题及成因	(15)
一、存在的主要问题	(15)
二、存在问题的成因分析	(18)
第三节 大数据时代地方政府协同治理的机遇与挑战	(21)
一、大数据背景下地方政府协同治理的机遇	(21)
二、大数据背景下地方政府协同治理的挑战	(27)
第四节 大数据时代地方政府协同治理的对策	(32)
一、大数据背景下地方政府协同治理的建设路径	(32)
二、大数据背景下地方政府协同治理的建议	(39)
 第四章 数据开放比较	(42)
第一节 数据开放概述	(42)
一、数据开放与信息公开	(42)
二、数据开放与数据共享	(43)
三、数据开放的定义	(43)
四、数据开放的意义	(43)
第二节 中西方政府数据开放政策与法律比较	(45)
一、美国政府数据开放的政策与法律	(45)
二、英国政府数据开放的政策与法律	(46)
三、新西兰政府数据开放的政策与法律	(47)
四、中国政府数据开放的政策与法律	(48)
第三节 中西方政府数据开放平台与使用情况对比	(52)
一、美国政府数据开放平台	(52)
二、英国政府数据开放平台	(53)
三、新西兰政府数据开放平台	(54)
四、中国政府数据开放平台	(55)

第四节 中西方政府数据开放的社会参与度	(59)
一、美国政府数据开放的社会参与情况	(59)
二、英国政府数据开放的社会参与情况	(60)
三、新西兰政府数据开放的社会参与情况	(60)
四、中国政府数据开放的社会参与情况	(61)
第五节 我国政府数据开放的现状	(63)
第六节 对我国政府数据开放的相关启示	(63)
一、加快制定完善的政府数据开放相关法律法规	(64)
二、建设全国统一的、规范的政府数据开放平台	(65)
三、处理好数据开放进程中政府与市场的关系	(66)
四、我国政府数据开放要坚持循序渐进、逐步开放的发展路径	(67)
五、提升我国数据开放过程中的公众参与度	(68)
 第五章 大数据时代的政务流程再造	(70)
第一节 政务流程再造概述	(71)
一、政务流程再造的概念、特性和目标	(71)
二、政务流程再造的必要性	(71)
三、中国政务流程再造与西方政务流程再造的比较分析	(72)
四、政务流程再造与企业流程再造的比较分析	(73)
第二节 大数据时代的政务流程再造	(74)
一、大数据时代政务流程再造的现实基础——电子政务	(74)
二、大数据时代政务流程再造的原则	(76)
三、大数据时代政务流程的特点	(77)
四、大数据时代政务流程再造的机遇和挑战	(79)
第三节 基于大数据的政务流程再造模型构建	(81)
一、思维方面	(82)
二、组织结构方面	(84)
三、业务流程方面	(85)

四、人力方面	(86)
第四节 大数据时代政务流程再造实证分析	(86)
一、金沙社区的基本情况	(87)
二、金沙社区管理的主要做法和特色	(89)
三、金沙社区管理与大数据时代的政务流程再造	(93)
第五节 大数据时代政务流程再造的路径选择	(96)
 第六章 大数据时代的行政决策	(99)
第一节 大数据对行政决策的借鉴意义	(99)
第二节 大数据时代行政决策面临的挑战和机遇	(100)
一、大数据时代政府行政决策面临的挑战	(101)
二、大数据为政府行政决策带来的机遇	(104)
第三节 大数据时代行政决策的困境	(107)
一、大数据意识缺乏问题	(108)
二、信息孤岛问题	(109)
三、研究大数据技术和管理的人才缺乏问题	(111)
四、信息安全与个人隐私问题	(112)
五、数字鸿沟问题	(114)
第四节 大数据时代行政决策的建议	(115)
一、将大数据提高到国家战略层面	(116)
二、建立统一的大数据平台，消除信息孤岛	(117)
三、精英决策的终结与社会化决策的兴起	(120)
四、法律制度是实现数据安全的法治根基	(122)
 第七章 总结与展望	(124)
 后 记	(129)

第一章 导 论

第一节 问题的提出

电子邮箱里经常会收到曾经购买过的商品的优惠信息；通信公司每月都以短信方式告知用户手机套餐当月的消费情况；打开购物网站总是会跳出“您可能喜欢的商品”一栏。这一切都预示着人类已经进入这个不可思议的大数据时代。现代人类社会的信息化进程大致可分为三个时代：计算机时代、互联网时代、大数据时代。政府信息化开始于 20 世纪 90 年代美国克林顿政府实施的信息高速公路计划，在这期间，美国实现了经济高速发展，但失业率和通货膨胀率却保持比较低的水平。互联网时代的到来开启了人类历史上新的里程碑，然而大数据时代的来临，其意义甚至将超过互联网时代。

传统的政府管理模式强调官本位，这带来了权力集中、机构臃肿、效率低下的弊端。在此管理模式下，政府已然成为理性的经济人，追求自身利益，寻租现象普遍，社会民主法治、公平正义的秩序遭到破坏。国家治理体系和治理能力现代化要求政府治理形成一个完整统一的体系，确保中国特色社会主义事业和制度全面发展。大数据时代所带来的思维方式的变革和数据处理水平的提高无疑为实现国家治理体系深化改革和增强政府的回应性提供了新的解决方式。然而当前，我国的政府大数据应用基本停留在电子政务的政府治理层面，并且大多还处于较低层面的使用。近年来，大数据在世界范围内得到高度重视，然而大数据是否能对政府治理产生价值，取决于社会治理者对大数据的理解以及数据能够赋予治理何种意义，因为其本身无法自动产生一套有价值、有意义的制度安排。

政府作为最大的数据占有者，应该将大数据部署到政治、经济、社会、文化、生态治理的方方面面，提高政府治理水平。大数据在商业领域已经取得了惊人的成果，其对商业实体的适用性也与政府部门相一致。数据只有被加以利用才能体现其潜在的价值，怎样收集、挖掘、处理属于技术领域的工作，但是

怎样利用、在什么领域加以利用就是政府治理领域的问题。为此,政府需要实现大数据整体化、综合化,借助大数据在社会事务的管理和社会风险的预防等公共事务方面实现事前预警、事中处理、事后完善的治理模式,从而达到协同治理、数据资源共享、政务流程优化、科学决策、政策有效实施,由过往碎片化的散状模式转变为主动系统的综合化治理。将政府治理问题置于大数据时代背景具有十分重要的理论和现实意义。

第二节 研究方法

一是文献研究法。文献研读与分析是开展任何一项研究的基础性工作,因而在确定选题和写作的过程中都需要运用文献分析的方法。本书写作查阅了大量相关文献,涉及专著、期刊、论文、研究报告、外文、网页等,对其进行分析、综述,并引用部分文献,明确研究进展和不足,为本书研究提供理论基础。

二是比较研究法。在数据开放部分,对中西方政府数据开放进行比较分析,经过比较西方国家与中国在政府数据开放上的法律政策、组织体系、开放平台、使用效果等,分析双方政府在数据开放上的异同,以期更好地借鉴西方政府数据开放的成功经验,为我国政府数据的公开透明和有效提供参考。

三是实证分析法。在政务流程再造部分以金沙社区为实证案例,对昆明市盘龙区金沙社区进行实践调研,了解金沙社区管理中政务流程再造的成效和不足,为本书研究收集第一手资料。对照构建的模型进行实践检验,分析该社区在政务流程再造方面取得的成绩和存在的不足,回答“实际是什么”的问题。

第三节 研究思路和主要内容

大数据为政府治理体系和治理能力现代化提供了新机遇,大数据促进协同治理。但是如果只是简单地将大数据与政府治理嫁接,只会固化现有政府工作流程和组织机构,并可能成为既得利益者谋取私利的另一种形式工具。如何在保证开放的前提下,有效地提高部门之间的协同治理,更加高效地解决社会公共管理问题就成为大数据跨部门政府协同治理下的新课题。如何抓住大数据带来的机遇,以数据开放、政务流程再造、行政决策变革为突破口,从而提升政府治理水平和现代化程度,是本书的研究思路和内容。

第一章是导论。简要说明问题的提出、研究方法、研究思路和主要内容。

第二章概述了大数据。包括大数据的概念、特征,大数据的应用实践,以及大数据与政府治理。

第三章分析了大数据与地方政府协同治理。包括政府协同治理的概述、地方政府协同治理现存问题及成因、大数据时代地方政府协同治理的机遇与挑战及对策。

第四章对数据开放进行比较分析。美国、英国、新西兰的数据开放指数一直位于前列，中国数据的进一步开放可以汲取三个国家的经验。在数据开放概述的基础上，从数据开放政策与法律、数据开放平台与使用情况、数据开放的社会参与度四个维度，对美国、英国、新西兰和中国四国的数据开放进行比较分析，结合我国地方政府数据开放现状，得到我国政府数据开放的相关启示。

第五章探讨大数据时代的政务流程再造问题。首先概述大数据、政务流程再造和服务型政府，之后对大数据时代政务流程再造的现实基础和原则、特点进行理论探讨。在此基础上，在广义的政务流程再造层面构建基于大数据的政务流程再造模型，包括思维、组织结构、业务流程和人力四个方面。政府的基本职能需要下沉到社区，社区是政府进行社会管理和公共服务的基本治理单元。以金沙社区为实证案例，对照构建的模型进行实践检验，分析金沙社区在大数据时代的政务流程再造方面取得的成效和存在的不足，思考大数据时代政务流程再造的路径选择。

第六章探讨大数据时代的行政决策。梳理政府在大数据领域的相关文献资料，分析国内外政府在大数据领域的研究现状及发展，提出政府决策变革的必要性。根据国内外政府对大数据的探索，分析政府决策在大数据时代面临的挑战与机遇，进而对政府行政决策变革存在的困境展开论述，最后针对困境，提出大数据时代实现行政决策变革的建议。

第七章对本书研究内容进行总结，对大数据时代的地方政府治理进行展望。